



La Unión Europea en el Cáucaso Sur y Asia Central: las limitaciones de la política de vecindad

Natividad Fernández Sola *

Tema: Se analiza la creciente importancia estratégica del Cáucaso Sur y Asia Central para la Unión Europea y las limitaciones de la actual Política de Vecindadⁱ.

Resumen: El Cáucaso Sur y Asia Central son regiones de creciente importancia estratégica para la Unión Europea. La presencia de la UE en la zona pretende ser estabilizadora pero resulta insuficiente habida cuenta de las situaciones conflictivas que en ella se producen, en algunas de las cuales están involucrados importantes actores internacionales, principalmente Rusia. La Política de Vecindad actualmente vigente permite articular las relaciones de la Unión con los tres países caucásicos, no así con los cinco de Asia Central relegados al bloque de la cooperación al desarrollo.

Análisis: La Unión Europea se configura como un actor internacional débil en Asia Central y el Cáucaso Sur pese a sus intereses económicos y estratégicos en la región y a su pretensión de extender la seguridad, la estabilidad y la buena *gobernanza* en su periferia.

A los iniciales instrumentos convencionales tendentes al fomento de las relaciones comerciales, se suma para el Cáucaso desde 2004 el instrumento unilateral que constituye la Política Europea de Vecindad (ENP) cuyos objetivos son ciertamente más ambiciosos, extendiéndose al ámbito político-institucional y a una expansión de valores pretendidamente comunes. Sin embargo, la mayor profundización de las relaciones con el Cáucaso Sur conlleva una relación más residual con Asia Central, excluida de esta política y con débiles vínculos institucionales con la UE.

Esta aproximación de la UE a través de la política de vecindad o de la de cooperación al desarrollo ignora la situación de conflictos enquistados y de situaciones internas endémicas que paralizan el desarrollo de estos países, su democratización y su estabilidad, y amenazan directamente a la de la Unión Europea.

Una consideración del papel que pueden jugar los útiles de la política exterior y de seguridad y defensa de la UE, como complemento de los anteriores, se impone tanto por razones de efectividad como de credibilidad y de influencia de la Unión como actor internacional.

Importancia de Asia Central y del Cáucaso Sur para la Unión Europea

Los países del Cáucaso Sur (Armenia, Azerbaiyán y Georgia) y los de Asia Central (Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán) representan para Europa un desafío de seguridad así como un potencial mercado para la siempre expansiva economía europea.

Los principales intereses que hoy tiene la Unión Europea y sus Estados miembros en la región giran en torno a la seguridad y a la estabilidad. Las amenazas a la seguridad europea pueden venir por la pervivencia de aparatos nucleares en la región, por la existencia de conflictos enquistados en

* Profesora titular de Derecho Internacional Público, profesora Jean Monnet, Universidad de Zaragoza

la misma, por la actuación de redes de delincuencia internacional y de tráfico ilícito en un entorno político de regímenes autoritarios, pero también, en sentido amplio, por la falta de recursos energéticos suficientes para satisfacer las demandas de hidrocarburos, gas u otras fuentes de energía de los Estados miembros de la Unión.

El objetivo estratégico de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE (PESC) de extender la zona de seguridad en la periferia europea puede verse negativamente afectado por sus problemas internos de débil institucionalización, elevado grado de corrupción, insuficiente desarrollo, pobres realizaciones en materia de democratización, Estado de Derecho y derechos humanos, pero también por conflictos latentes en la región susceptibles de reavivarse en cualquier momento, o por la incapacidad de sus aparatos de poder para hacer frente a crisis súbitas. La contención de amenazas de baja intensidad a la seguridad o de la expansión del terrorismo constituye otro interés de la UE en la zona. Por otra parte, los tres países del Cáucaso Sur se benefician de programas de asistencia y modernización de sus ejércitos por parte de EEUU, tras la participación de Azerbaiyán y Georgia en la coalición que intervino en Irak, su apoyo a iniciativas contra el terrorismo internacional y su participación en operaciones de mantenimiento de la paz. En estas circunstancias, Europa no puede quedar relegada de esta relación con países que representan un interés de seguridad para ella.

Los tres países caucásicos han visto realzado su papel internacional por razones que los convierten en más atractivos todavía para la política exterior de la UE. En primer lugar, el territorio es paso de transporte internacional de energía. Al oleoducto Baku-Tblisi-Ceyhan, ya operativo, se suman los proyectos en ejecución del gasoducto Erzurum-Tblisi-Baku y el ferrocarril Erzurum-Akhalkalali-Tblisi-Baku. Como primer consumidor de petróleo y gas procedentes del Mar Caspio, dado el incremento de los precios del petróleo y del gas y la impredecible pero nada halagüeña política energética de Rusia, un interés geoestratégico de primer orden para la UE es la diversificación de los canales de tránsito desde el Caspio y Asia Central hacia Europa. Si los problemas con el suministro de gas a Europa por Gazprom se multiplican, Turkmenistán y Uzbekistán serán importantes para las necesidades energéticas futuras de la UE, aunque a estos países les interesa más el mercado chino.

Como ruta alternativa a la asiática, el proyecto TRACECA busca la reducción de los costes de transporte en el creciente comercio entre Europa y Asia. Este comercio se vería favorecido por la apertura de la frontera entre Armenia y Turquía; por lo tanto, la UE, como también EEUU, tiene interés en fomentar la cooperación intra-regional entre los países del Cáucaso Sur y con el país otomano, candidato a miembro de la UE.

Finalmente, la crisis suscitada por el programa nuclear iraní ha puesto al Cáucaso Sur en situación crítica por cuanto los eventos en el país persa afectan a sus intereses y seguridad. Tanto Armenia como Azerbaiyán son partidarios de una solución pacífica de la crisis y rápida puesto que la imposición de sanciones al régimen iraní puede afectarles negativamente al desarrollar proyectos de energía conjuntos con Irán. Dada la necesidad occidental de diversificar fuentes de energía y los canales para acceder a ella, puede comprenderse fácilmente el interés creciente por el Cáucaso Sur.

La amenaza a la seguridad de la UE, en el caso de Asia Central viene dada más por la pobreza y la debilidad del Estado en los cinco países que por la existencia de conflictos armados no resueltos. El interés esencial de la Unión reside pues en amortiguar la inestabilidad interna y fomentar la buena *gobernanza*; pero también resulta estratégico apoyar la viabilidad de los Estados musulmanes moderados como estos, en los que la presión del *jihadismo* todavía encuentra una reacción popular adversa.

La presencia de la Unión Europea

Las relaciones exteriores de la Comunidad Europea, y hoy también de la UE, no han tenido una relevancia apreciable ni en Asia Central ni en la región del Cáucaso debido a razones políticas y económicas.

Al tratarse de Repúblicas pertenecientes a la antigua Unión Soviética, la falta de reconocimiento hasta 1988, su lejanía geográfica con los límites de la Comunidad en ese momento, sus economías dirigidas y la falta de tradición comercial entre ambas partes, jugaban como elementos determinantes de las prácticamente nulas relaciones.

A principios de los años noventa, Europa se implicó en los conflictos desencadenados tras los procesos de independencia en estos países. Posteriormente, la UE participó en su estabilización a través de la ayuda económica contenida en los acuerdos de cooperación y partenariado (PCA) con Armenia, Azerbaiyán y Georgia, con Kazajistán, Kirguizistán, Turkmenistán y Uzbekistán (acuerdos vigentes desde 1999 excepto en Turkmenistán y Tajikistán) del programa TACIS, pero también a través del FEOGA, del programa de seguridad alimentaria, asistencia excepcional, ayuda humanitaria de la Iniciativa Europea para la democracia y los derechos humanos (EIDHR) o ayudas a la rehabilitación.

Los PCA regulan el intercambio de mercancías, el libre establecimiento de sociedades, la libre prestación de servicios, la libre circulación de pagos y capitales o la libre competencia a la propiedad industrial o intelectual o a la cooperación en diversos campos, tales como el legislativo, el económico, el cultural, el aduanero o, también, la prevención de actividades ilegales o la inmigración clandestina. Todos ellos contienen disposiciones que contemplan el diálogo político o la cláusula condicional democrática que autoriza a suspender el acuerdo si es violada. Su objetivo era el apoyo a la transición hacia sistemas de libre mercado y democráticos.

El estatuto económico de estos países viene dado por la inclusión de la cláusula de la nación más favorecida en los PCA. Además, se benefician del SPG comunitario. Estos acuerdos instauran varias instituciones mixtas como el Consejo de Cooperación y el Subcomité de Comercio y Cooperación Parlamentaria.

De las relaciones comerciales convencionales a la relación unilateral que representa la Política de Vecindad en el Cáucaso Sur: A partir de 1999 a la relación con los países del Cáucaso Sur se la quiere dotar de una dimensión política. A ello contribuyeron de forma decisiva los atentados del 11 de septiembre de 2001 que configuran al terrorismo internacional como una nueva amenaza a la seguridad europea y mundial. Este hecho, unido a la ampliación al Este de la UE, genera una visión de la región como fuente potencial de inestabilidad y como una amenaza a la seguridad europea (EES 2003).

La Política de Vecindad lanzada formalmente en 2003 y contemplada por la Estrategia Europea de Seguridad (EES) de ese mismo año, estructura las relaciones con países periféricos no candidatos a la adhesión como son Georgia, Armenia y Azerbaiyán, acogidos a esta política en 2004. A cambio de una adaptación a las normas del mercado común, éstos se ven atribuidos subvenciones de los fondos del programa PHARE y actualmente del Nuevo Instrumento de Vecindad. Su falta de cumplimiento de las exigencias comunitarias o la ruptura con sus valores acarrearán sin más la desaparición de la ayuda europea en cualquiera de sus formas.

Los objetivos de la ENP se centran en la expansión de los valores de la Unión, el mantenimiento de relaciones privilegiadas con los países vecinos y la diferenciación de dichas relaciones generalizadas en función de la adecuación de dichos países a los principios y valores propugnados por la UE.

Íntimamente relacionado con estos objetivos se encuentra el de la promoción de la seguridad y de la buena *gobernanza*. De acuerdo con la EES, la UE debe promover la buena *gobernanza* entre sus vecinos para hacer frente a los conflictos violentos, a los Estados fallidos con un alto grado de delincuencia organizada, a las sociedades disfuncionales y a las explosiones demográficas cerca de nuestras fronteras; y es que la estabilidad y la prosperidad de los países vecinos deben concebirse como un medio de reforzar nuestra propia seguridad, tanto en el plano externo como en el interno.

Puede así apreciarse que los postulados de la ENP y los de la EES coinciden parcialmente en este punto si bien ésta contempla la situación de los países vecinos como potencial amenaza mientras que la primera sigue una aproximación más positiva y participativa asumiendo el enorme reto de no generar nuevas líneas divisorias en Europa. Así, la PESD permite hacer frente a la insuficiencia de la Política de Vecindad para colmar los intereses de seguridad de la UE en la zona, como objetivo estratégico establecido por la EES.

Si la prevención de acontecimientos en sus fronteras que puedan afectar negativamente su seguridad o su prosperidad constituye una motivación de la UE para establecer relaciones especiales con países vecinos, el mantenimiento o la ampliación de una esfera de influencia en el área sería una segunda. Con este enfoque, la Política Europea de Vecindad se inscribe en el contexto general de armonización de la política exterior de la Unión para dotarla de mayor coherencia, tras la toma de conciencia del creciente desfase entre el poder económico de la UE y su poder político. Así concebida, la Política Europea de Vecindad no es sino una pieza más en este complejo entramado de la política exterior tendente a su adaptación a la globalización y sus efectos.

Con esta filosofía, tras la inclusión en 2004 de Georgia, Armenia y Azerbaiyán en la ENP, la UE elaboró los correspondientes informes de cada país y, sobre esta base, se han aprobado los planes de acción (noviembre 2006). Éstos, junto al instrumento financiero específico creado para esta política, complementan la cooperación establecida por los PCA vigentes.

Durante este proceso, la ayuda económica a los países del Cáucaso Sur ha sido importante. Además, Georgia ha sido objeto de una misión pionera de Estado de Derecho de la UE: la operación EUJUST THEMIS, diseñada con la finalidad de orientar la reforma de la justicia penal y apoyar las actividades anticorrupción, asegurando el respeto de los estándares internacional y europeo de derechos humanos. Finalizada la misión en 2005, las reformas continúan gracias a la implicación de las autoridades locales en el proceso y a la inclusión de las recomendaciones formuladas en el Plan de Acción para este país.

Para profundizar las relaciones con la región, en julio de 2003 la Unión nombraba a un representante especial para la región del Cáucaso Sur, el embajador Heikki Talvitie. Desde febrero de 2006 un nuevo representante especial de la UE ocupa el cargo, Peter Semneby, cuyo mandato incluye como objetivos políticos la asistencia a los tres países en sus reformas políticas y económicas, la prevención de conflictos en la zona y el arreglo pacífico de los mismos, incluso mediante la promoción del retorno de refugiados y personas desplazadas internas, y el apoyo a la cooperación regional, incluyendo aspectos económicos, de energía y de transportes.

De TACIS a los instrumentos financieros de cooperación al desarrollo y de la política de vecindad en Asia Central: Si, en términos generales, puede afirmarse que la relación de la UE con los países del Cáucaso Sur ha pretendido dar un salto cualitativo, no ocurre otro tanto con los países de Asia Central.

Los PCA pensados para sociedades en transición no sirven hoy para canalizar el necesario compromiso político de la UE hacia Asia Central. Hasta el momento, el Plan de Acción de la UE para Asia Central 2002-2006 ha adoptado un enfoque regional cuyos programas de más relieve son BOMCA/CADAD/NADIN, TRACECA e INOGATE, gestionados por TACIS y puestos en práctica por PNUD, la Oficina de las Naciones Unidas para la droga y la criminalidad, la OSCE y la OIM. El objetivo del primero de ellos es la asistencia en la gestión de las fronteras y la acción contra las drogas, con énfasis en la frontera tayiko-afgana. INOGATE es un acuerdo marco entre 21 países para integrar los sistemas de transporte de petróleo y gas.

Expirado el programa TACIS, principal instrumento de apoyo a la aplicación de los PCA, en 2007 la ayuda pasa a canalizarse a través del Instrumento de Cooperación al Desarrollo y Cooperación

Económica, aunque puedan consignarse fondos del Nuevo Instrumento de la Política de Vecindad para proyectos de naturaleza transfronteriza.

Un diálogo político regional no ha existido hasta 2004 y además su envergadura es reducida, centrándose en cuestiones como el liderazgo regional de Kazajistán o los refugiados uzbekos llegados de Kirguizistán a Europa. Este diálogo político entre la Unión y Asia Central se concibe como un mecanismo generador de confianza.

El papel político de la UE en la región se vio reforzado por el nombramiento de un representante especial en 2005: Jan Kubis, anterior presidente de la OSCE. Entre los objetivos de su mandato se incluye la prevención y resolución de conflictos y garantizar la consistencia de las acciones exteriores de la UE.

La actual Presidencia alemana de la UE trabaja por la implicación estratégica de la UE en Asia Central precisamente dotando de mayor consistencia a sus políticas y operaciones en la zona.

Credibilidad de la Política de Vecindad en el Cáucaso Sur. Obstáculos internos y externos

Cuatro son los principales obstáculos a los que se enfrenta la Política de Vecindad y, en general, la aproximación de la UE al Cáucaso Sur: (1) la pervivencia de los conflictos enquistados; (2) las divergencias políticas entre los Estados miembros; (3) la posible inadecuación de sus instrumentos a las circunstancias de los beneficiarios; y (4) la dificultad de la Unión para extender sus valores más allá de sus fronteras.

Los conflictos de Abjasia y Osetia del Sur en el caso de Georgia, o de Nagorno-Karabaj en Azerbaiyán, contribuyen a la generación de un clima de inestabilidad regional que dificulta el desarrollo. Ante tales conflictos, la UE apoya la integridad territorial de estos países y la actividad mediadora del grupo de Minsk, pero sin involucrarse en él ni en la resolución del conflicto de Nagorno-Karabaj. El compromiso político de la Unión en la región se vio incrementado a partir de la decisión del Consejo de 2001 sobre resolución de conflictos aunque, *de facto*, la implicación europea se limita al conflicto de Osetia del Sur, respecto del cual la UE apoya la Misión de Control Conjunta, al tiempo que se buscan otras fórmulas para contribuir tanto a la resolución del conflicto como a la rehabilitación posconflicto.

Por tanto, en general, el papel de la Unión en el Cáucaso hasta el momento ha sido subsidiario respecto del desempeñado por otras Organizaciones internacionales como la OSCE. La cooperación con esta Organización se amplió desde 1999 al financiar las actividades de supervisión de las fronteras norte de Georgia para evitar el desbordamiento del conflicto checheno.

Las divergencias políticas entre los Estados miembros se manifiestan particularmente respecto a la política hacia Rusia, país que incide directamente en la relación tanto con los países del Cáucaso Sur como con los de Asia Central. Ante la utilización de su capacidad energética como instrumento de dominio y su falta de voluntad para aplicar la Carta de la Energía suscrita con la UE, ésta se inhibe en las negociaciones diplomáticas abiertas y deja actuar a sus Estados miembros, cuya posición se modula de acuerdo con sus respectivas políticas exteriores. Mientras la postura de los líderes del Este de Europa, de las Repúblicas bálticas y de Polonia aboca a la confrontación con Rusia, Francia y Alemania prefieren preservar celosamente su buena y útil relación con la potencia continental. Estas divergencias encuentran parte de su razón de ser en las distintas posturas sobre el uso del *soft* o *hard power* y en la contradicción a veces lacerante entre intereses económicos o de otro tipo y los pretendidos valores promovidos por la ENP y por la PESC.

Siendo que el aprovisionamiento de combustible depende en buena medida de Rusia, está claro que Europa necesita cuidar esta relación o/y buscar proveedores alternativos. Pero el interés de la Unión en Rusia se extiende a su papel en los conflictos internacionales. Rusia es un socio estratégico que controla inversiones nucleares en Irán, mantiene con Teherán negociaciones sobre su programa nuclear, está presente en las negociaciones a seis bandas sobre Corea del Norte y

mantiene su papel en el Cuarteto en el conflicto de Oriente Medio.

En otros aspectos de la política hacia el Cáucaso Sur también aparecen divergencias nacionales acerca de los instrumentos a utilizar. Tal es el caso de la aplicación de la condicionalidad democrática respecto de la cual los nuevos Estados miembros son los más radicales, optando, en caso de incumplimiento, por la aplicación de duras sanciones a los países socios.

Es evidente que la ENP con sus limitados instrumentos no puede dar adecuada respuesta a los intereses en presencia, comunes por otra parte, a todos los Estados miembros. Analizando las circunstancias en las que aplicar la política de vecindad, se puede cuestionar la viabilidad tanto de sus objetivos económicos como políticos. Los primeros porque el nivel económico de los países vecinos es inferior incluso al de los países candidatos, quienes acaparan el grueso de los recursos comunitarios, porque inversiones mayores tropiezan con su falta de infraestructuras para rentabilizarlas y porque sus elites políticas tienden a perpetuar sus privilegios en vez de ayudar a democratizar la economía. No es evidente que los planes de acción de la ENP tengan en cuenta estas necesidades de desarrollo participativo de todas las capas sociales de los países beneficiarios.

Por lo que se refiere a los objetivos políticos, éstos se enfrentan a sociedades progresivamente radicalizadas por el efecto de los fundamentalismos en la mayoría de los casos, sin tradición de funcionamiento con arreglo a fórmulas democráticas y deficitarios respecto al valor de la persona humana.

La cuarta objeción a la que se enfrenta la ENP es la relativa falta de credibilidad de la UE en la propagación de sus valores, cuya aceptación y seguimiento se convierte en condición *sine qua non* para mantener la relación de vecindad y en parámetro de la intensidad de la misma.

Si bien es cierto que la Unión se ha convertido en un importante modelo de integración y en referente democrático para la región, la cuestión clave es cómo extender sus valores y contribuir al desarrollo y estabilidad de la misma. Hasta ahora, la respuesta ha sido tibia, más tecnocrática que política y sin una implicación real en la resolución de los conflictos que afectan a la zona, sin lo cual los esfuerzos económicos y de mejorar la *gobernanza* son baldíos o inferiores a los esperables en situación de paz.

Los logros de la UE en la promoción de la democracia, al margen del proceso de ampliación, son ambivalentes, llegándosele a calificar como *reluctant debutant* en este terreno donde se hacen presentes toda una serie de preferencias divergentes, ambigüedades y desfases institucionales en la actividad de los Estados miembros. En el Cáucaso Sur puede percibirse claramente que la promoción de la democracia queda postergada por otras prioridades, como la seguridad estratégica o energética y la diplomacia estratégica, o por visiones divergentes acerca del futuro de Europa y de los problemas mundiales.

La condicionalidad tradicionalmente postulada por la UE, escasamente se ha puesto en práctica, por lo que la credibilidad europea al respecto es limitada. Por ello, la condicionalidad positiva, que conduzca a profundizar la relación con la Unión de los Estados vecinos comprometidos con los valores comunes, es elemento esencial de la Política Europea de Vecindad. La clave para que funcione reside en la existencia de incentivos suficientes para los países del Cáucaso Sur, frente a los que no cabe esgrimir la recompensa de una futura adhesión. La reciente apertura de agencias y programas comunitarios a la participación de los países vecinos se orienta precisamente en esta dirección.

La realización de sus objetivos económicos y políticos en la zona, así como también la expansión de los valores europeos requieren de una aproximación firme y unitaria de la UE y de una estabilidad previa por la que la Unión ha de implicarse de modo más contundente. Conflictos territoriales como los que afectan al Cáucaso Sur impiden la completa realización de un sistema de buena *gobernanza*, transparente y con respeto a los valores que rigen en la Unión Europea

(democracia, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos, incluidos los de las minorías).

Los obstáculos para una aproximación a Asia Central sobre los valores de la UE y la democratización

La tradicional aproximación de la UE a terceros por áreas geográficas y anteponiendo la existencia de un sistema democrático con los que se comparten unos valores está abocada al fracaso con Asia Central, al menos de momento. Las razones hemos de buscarlas en una falta de identificación con tales principios y en la desconfianza reinante entre los países de la región que dificulta cualquier cooperación entre ellos.

Partiendo de la debilidad del Estado en la zona, de la satrapía de los gobernantes, de las redes de clientelismo rampantes, del tráfico de drogas, de los elevados índices de pobreza derivados de la corrupción y del cierre de fronteras y del auge del *yihadismo* entre la población más joven, se llega a comprender el escepticismo social y por supuesto la nula voluntad de los gobiernos de cooperar con cualesquiera programas que condicionen la ayuda a su democratización. No debe ocultarse que la mezcla de un incremento de la participación política y el islamismo puede resultar explosiva para la estabilidad de la zona. No se colige por tanto que una desaparición de los hombres fuertes de estos Gobiernos implique la transformación en sociedades pro-occidentales liberadas para asumir la transformación democrática.

Por otro lado, los estallidos de violencia interétnica desde mediados de los ochenta, los asesinatos políticos o la guerra civil de Tayikistán han demostrado la extrema violencia de las fuerzas de seguridad, con el resultado de una población que desea la paz a cualquier precio y se muestra dispuesta a tolerar casi todo con tal de no quebrarla.

Orientaciones para una política europea eficaz hacia Asia Central y el Cáucaso Sur

Cáucaso Sur: Pese a su pretensión de ser un actor internacional autónomo en el Cáucaso Sur y suministrador de seguridad cooperativo, la UE no ha alcanzado los resultados deseados por la limitación de sus medios y la vaguedad de sus intereses concretos.

Si aceptamos que los elementos que han impedido una política eficaz hacia la zona son de tipo doméstico (las divergencias estatales y la dificultad para extender los valores europeos) y atribuibles a los socios (su situación socioeconómica y la pervivencia de conflictos en su territorio), las propuestas para un mayor impacto de la política de la UE en la región pasan por eliminar o amortiguar el peso de estos obstáculos.

Aunque presente en la región desde hace más de una década, la actuación de la Unión presenta divergencias y ambigüedades con la de sus Estados miembros. Ante intereses energéticos, los Estados buscan torpemente fórmulas de cooperación bilateral sin asumir que una actuación conjunta de toda la UE tendría mayor peso negociador y enfrentaría al régimen de Moscú a la realidad de que la dependencia es mutua, pues más del 50% de sus exportaciones de gas y petróleo van al mercado europeo.

Como en otros temas de política exterior, no hay una posición común acerca del modo de proteger mejor los intereses europeos. Sólo la visión estratégica y la voluntad política de actuación unitaria permitirían a la UE actuar con auténtica fuerza ante Rusia u otros Estados en defensa de los intereses y valores europeos.

Con respecto a estos últimos y para afianzar la credibilidad de la UE frente a los tres países caucásicos, el instrumento más apropiado son los planes de acción recientemente aprobados, donde se incluyen indicadores específicos en materia de democratización, *gobernanza* y derechos humanos, así como previsiones de reforzamiento de la cooperación regional. Asimismo, prevén la cooperación con la UE en cuestiones de política exterior y de seguridad, en prevención de conflictos y gestión de crisis, en el ámbito de la justicia, la libertad y la seguridad, en el económico y para la reforma social y el desarrollo sostenible, en el del comercio y reformas de las normas de

mercado y en sectores específicos como la energía, el transporte, el medio ambiente, las telecomunicaciones o la investigación.

No obstante, la UE debe ser extremadamente cautelosa en este terreno porque, como ha demostrado la experiencia, la ambición europea por promover la democracia como vía correcta para todas las demás reformas puede resultar contraproducente. Las medidas de retorsión de la UE al respecto, pueden no surtir efecto alguno, ser desconocidas por la opinión pública del Estado destinatario –hábilmente ocultadas por el gobierno autoritario de turno– y generar, además un ánimo soterrado de animadversión hacia Europa. Cuando a cambio de las mejoras en este campo no existe la perspectiva de la ampliación, como ocurre con Georgia, Armenia y Azerbaiyán, la UE debe invertir de forma más sustancial en la política de vecindad como único medio para mantenerse como modelo de referencia y evitar tendencias radicales y disruptivas o el surgimiento de conflictos. Esa inversión debe ser económica, pero también, y de forma esencial, política a través de una más intensa implicación de la UE en los procesos de solución de los conflictos ya dilatados en el Cáucaso Sur. Aunque algunos pasos se han dado en esta dirección (representante especial, ayuda financiera y programas de medidas de confianza en Georgia), sería deseable y positiva una implicación directa de la Unión en el grupo de Minsk, por ejemplo, a través de la organización de un proceso electoral que designara a representantes legítimos de Nagorno-Karabaj, ya que la UE tiene un peso político del que la OSCE como Organización carece. Además, frente a otros potentes actores internacionales, la Unión cuenta con el marchamo de su legitimidad moral basada en una actuación siempre sustentada en la legalidad internacional.

Asia Central: Aunque la ayuda al desarrollo es necesaria, la Unión debe prevenir la dependencia a largo plazo de la misma, que implicaría la contradicción con su esencia misma.

La nueva estrategia regional de la Comisión para el período 2007-2008 mantiene un enfoque regional que debe matizarse habida cuenta de las hostilidades entre los cinco países y de los obstáculos políticos a los que se enfrenta. Es preciso repensar las premisas sobre las que se asienta la actuación de la UE con un gran realismo y pragmatismo, y propugnar un equilibrio entre las necesarias relaciones bilaterales y la cooperación regional.

Por otra parte, hasta ahora ha habido una desconexión entre la política, la cooperación al desarrollo y la seguridad, probablemente por la insuficiencia de los medios políticos para la resolución de problemas. Una vinculación de estos aspectos sería positiva aunque requiera de una mayor coherencia por parte de la UE. Estos objetivos pueden verse facilitados con la ayuda del representante especial de la UE.

Finalmente, es necesaria una alianza con Rusia y China como actores con mayor protagonismo en Asia Central. La conveniencia de esta alianza reside en su capacidad para desactivar cualquier orientación aperturista de la Unión; así, si ésta establece un condicionamiento democrático de su ayuda, estos países no lo harán y la concederán mayor aún. Basta el ejemplo del embargo del suministro de armas a Uzbekistán por la UE que supuso un incremento de la cooperación político militar de este país con Moscú. Por otra parte, la colaboración con ellos es requerida para resolver cuestiones de mutuo interés como pueden ser las energéticas, las infraestructuras, el liderazgo en Uzbekistán o la implicación en Afganistán.

Conclusiones: Aun tratándose de regiones geográficas próximas, las características de los países de Asia Central y de los del Cáucaso Sur son muy diferentes y sus relaciones con la Unión Europea también. El único elemento común en ambos casos son los PCA vigentes, tras la finalización de TACIS y la diversificación de los instrumentos de financiación de la ayuda a ambas zonas. Una primera limitación de la ENP reside pues en su inaplicabilidad a los países de Asia Central aunque, por las razones expuestas, sería completamente irrealista pensar en su inclusión en el estadio actual.

La ENP presenta limitaciones en el Cáucaso Sur si el único enfoque adoptado es el del mercado

interior y los valores comunes; pautas que los vecinos caucásicos deben acoger como instrumento para activar la profundización de su relación con la UE.

La pervivencia de conflictos abiertos en la región supone una amenaza a la estabilidad que la Unión debe contemplar para implicarse en su resolución a través de sus instrumentos de política exterior (PESC), incluido el representante especial para la zona. El terrorismo internacional o la radicalización islámica en estos países exigen aumentar y hacer más eficaz el diálogo político y la cooperación en los campos de seguridad y defensa con los países del Cáucaso Sur.

La asistencia económica y la implicación en proyectos conjuntos constituyen el aliciente para el alineamiento con los valores comunes. Pero a ello debe sumarse la coordinación de políticas exteriores de los Estados miembros de la UE para encaminarse a la formación de una única voluntad política y una única postura de defensa de los intereses conjuntos.

Nada de lo dicho sirve para la relación con Asia Central, donde la prioridad debe ser la estabilidad y el fortalecimiento del Estado; buena *gobernanza* que la UE no puede imponer por su escasa presencia en la zona, sus escasos instrumentos y la suspicacia, cuando no abierto resentimiento, de estos países hacia el mundo y los valores occidentales que personalizan en EEUU. Aquí, la UE debe trabajar más intensamente a través de su representante especial, relacionar cooperación al desarrollo con seguridad y centrarse en medidas de mejora de la situación de cada país fortaleciendo a sus gobiernos y consiguiendo mejoras sociales para la población, sin imponer modelos políticos ni forzar a aceptar un enfoque exclusivamente regional.

Natividad Fernández Sola

Profesora titular de Derecho Internacional Público, profesora Jean Monnet, Universidad de Zaragoza

¹ Este trabajo procede del análisis más amplio "The European Neighbourhood Policy in South Caucasus: A Normative Perspective", presentado al Congreso *Perceptions and Security in the Near Abroad*, ESCAS, UNISCI, UCM, Madrid, 26-27/X/2006. Investigación inscrita en el Grupo Consolidado de investigación, *Gobernanza Mundial y Unión Europea*, reconocido por el Gobierno de Aragón, 2006-2007.